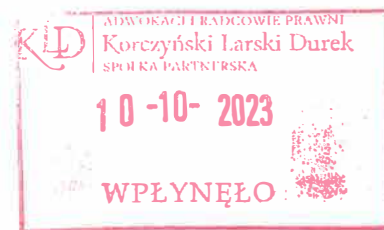


Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. 32 238-98-30

Dnia 6 października 2023 r.
Sygn. akt II SA/GI 1037/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu



DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 6 października 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach doręcza Panu – jako pełnomocnikowi skarżącej Gminy Gliwice – odpis wyroku z dnia 18 września 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'da'.



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wojciech Gapiński
	Sędzia WSA Beata Kalaga-Gajewska (spr.)
	Sędzia WSA Renata Siudyka
Protokolant	Specjalista Anna Trzuskowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2023 r.
sprawy ze skargi Gminy Gliwice
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego
z dnia 20 kwietnia 2023 r. nr NPII.4131.1.404.2023
w przedmiocie ochrony zwierząt

- 1. uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze,**
- 2. zasądza od Wojewody Śląskiego na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



dnos

UZASADNIENIE

Rada Miasta Gliwice uchwałą z dnia 16 marca 2023 r., nr XLV/925/2023, w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiu bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, dalej: „u.s.g.”) i art. 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 572, dalej: „ustawa”), przyjęła program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r. w brzmieniu określonym w jej załączniku (dalej: „Program”), natomiast wykonanie uchwały powierzyła Prezydentowi Miasta Gliwice. Jako akt prawa miejscowego uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2023 roku pod poz. 2480. W treści postanowień § 11 Programu określono środki finansowe przeznaczone na jego realizację i wskazano, że są one zabezpieczone uchwałą nr XLII/866/2022, Rady Miasta Gliwice z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie budżetu Miasta Gliwice na 2023 r. (ust. 1). Środki te ustalono w kwocie 1 880 250,00 zł (ust. 2) i podano, że będą wydatkowane na: zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku - w kwocie nie większej niż 1.587.950,00 zł (ust. 3 pkt 1); opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie - w kwocie nie większej niż 55.000,00 zł (ust. 3 pkt 2); odławianie bezdomnych zwierząt - w kwocie nie większej niż 50.000,00 zł (ust. 3 pkt 3); obowiązkową sterylizację i kastrację zwierząt przebywających w schronisku - w kwocie nie większej niż 85.000,00 zł (ust. 3 pkt 4); poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt - w kwocie nie większej niż 6.000 zł (ust. 3 pkt 5); usypianie ślepych miotów - w kwocie nie większej niż 300,00 zł (ust. 3 pkt 6); zapewnienie bezdomnym zwierzętom gospodarskim miejsca w gospodarstwie rolnym - w kwocie nie większej niż 10.000,00 zł (ust. 3 pkt 7); całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt - w kwocie nie większej niż 30.000,00 zł (ust. 3 pkt 8); znakowanie zwierząt - elektroniczną identyfikację zwierząt poprzez wszczepianie mikroprocesorów - w kwocie nie większej niż 6.000 zł (ust. 3 pkt 9); sterylizację lub kastrację zwierząt w gminie - w kwocie nie większej niż 50.000,00 zł (ust. 3 pkt 10).

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 20 kwietnia 2023 r., nr NPII.4131.1.404.2023, stwierdził nieważność powyższej uchwały w części określonej

w § 11 ust. 3 pkt 1-10 Programu, w zakresie sformułowania „nie większej niż”, jako sprzecznej z art. 11a ust. 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W jego uzasadnieniu odwołał się do podstaw prawnych wydania uchwały. Podkreślił przy tym, że przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. W ocenie organu nadzoru, Rada nie dokonała w sposób wystarczająco precyzyjny rozdziału środków finansowych na poszczególne zadania, tak by można było mówić o wypełnieniu delegacji wynikającej z art. 11a ust. 5 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wskazanie sposobu ich wydatkowania. Takie ukształtowanie postanowień Programu stwarza ryzyko zbyt daleko idącej arbitralności w procesie podziału środków na poszczególne zadania, a także wykonania uchwały budżetowej Miasta. Kwoty wskazane w programie mają charakter szacunkowy, przez co dopuszczalne byłoby określenie (poza pulą ogólną), kwot „widelkowych”, czy nawet kwot minimalnych, jednak w przypadku wskazania kwot maksymalnych teoretycznie możliwe jest, że dane zadanie nie będzie w ogóle finansowane, i to mimo równoległego określenia ogólnej puli wydatkowania. Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności z wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Organ podkreślił, że przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, tj. prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, co wynika wprost z porównania treści art. 11a ust. 5 ustawy z regulacją postanowień § 11 ust. 3 pkt 1-10 Programu w zakresie sformułowania „nie większej niż”.

Pismem z dnia 17 maja 2023 r. Gmina Gliwice (dalej: „skarżąca”) wniosła skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, w której zarzuciła naruszenie art. 11a ust. 5 ustawy poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że w użytym w załączniku do

uchwały sformułowaniu „nie większej niż” nie dokonano w sposób wystarczająco precyzyjny rozdziału środków finansowych na poszczególne zadania określone w § 11 ust. 3 pkt 1-10 Programu. Wobec tego wniosła o uchylenie rozstrzygnięcia nadzorczego i zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem skarżącej, Program jest tylko planowany i dokładne określenie wysokości środków przeznaczonych na poszczególne zadania jest utrudnione i złożone. Do każdego zadania przypisywana jest szacunkowa kwota finansowa na jego realizację. Wpisanie kwoty „nie większej” niż nie powoduje, wbrew twierdzeniom organu nadzoru, że dane zadanie nie będzie w ogóle realizowane. Pojęcie takie ustala jedynie górną kwotę wydatków środków finansowych na określone zadania. Wskazanie w Programie kwot maksymalnych spełnia zatem wymogi wynikające z art. 11 a § 5 ustawy. Nadto, powiązanie uchwalonych kwot środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktyczne wykonanie poszczególnych zadań.

Pismem z dnia 22 czerwca 2023 r. organ nadzoru złożył odpowiedź na skargę i wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniósł, że przyjmując za punkt wyjścia językowo-logiczną wykładnię § 11 Programu, już z samej analizy treści normatywnej wynika ryzyko zbyt daleko idącej arbitralności w przedmiocie wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programu, a w skrajnym przypadku nawet całkowitego braku ich finansowania. Skoro ustawodawca w art. 11a ust. 5 ustawy, nakazał zarówno podanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, jak i sposobu wydatkowania tych środków, to jasne jest, że chciano w ten sposób zagwarantować jak największą precyzyjność, a przy tym transparentność w wydatkowaniu środków, co ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia podmiotów zewnętrznych, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych monitorujących dobrostan zwierząt na terenie gminy, a także podmiotów zainteresowanych realizacją zadań wynikających z Programu. Dodatkowo podanie, poza ogólną pulą tzw. kwot widełkowych, czy też kwot minimalnych, nie stwarza ryzyka nieprawidłowości ich wydatkowania. Jednak posłużenie się konstrukcją kwoty maksymalnej takie ryzyko stwarza z powodu niezagwarantowania choćby minimalnej kwoty przeznaczonej na realizację danego zadania, bądź też możliwości dokonania, już na etapie jego wykonania, takiego przesunięcia finansowego, które spowoduje, że gwarancja finansowania danego zadania stanie się iluzoryczna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m. in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą zaskarżonym aktem z punktu widzenia kryterium legalności, to jest zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania prawa materialnego. Zakres kontroli Sądu wyznacza art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn., dalej w skrócie: „p.p.s.a.”) stanowiący, że sąd orzeka w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (§ 1). Z kolei, na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., sąd administracyjny jest właściwy do kontroli zgodności z prawem aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotem sądowej kontroli w niniejszej sprawie jest rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Gliwice z dnia 16 marca 2023 r., nr XLV/925/2023, w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie miasta Gliwice w 2023 r., w zakresie § 11 ust. 3 pkt 1-10 Programu, co do sformułowania „nie większej niż”.

Na wstępie podkreślić należy, że skarga prawidłowo została poprzedzona uchwałą Rady Miasta Gliwice z dnia 20 kwietnia 2023 r., nr XLVI/965/2023 o wniesieniu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (por. art. 98 ust. 3 u.s.g.), jak też organ nadzoru nie uchybił terminowi do wydania zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, obowiązkiem Sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samej uchwały organu samorządu terytorialnego, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność przedmiotowej uchwały. Kryterium oceny legalności w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. stanowi zgodność z prawem.

Wynika to jednoznacznie ze sformułowania „uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. Przez sprzeczność taką należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującymi, a więc z Konstytucją RP, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami, a także aktami prawa miejscowego, na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 Konstytucji RP). Przy ocenie zgodności aktu z prawem powszechnie obowiązującym nie ma znaczenia, czy akt ten jest efektem fakultatywnej działalności prawotwórczej rady gminy, czy też wynikiem nałożonego na organy gminy ustawowego obowiązku stanowienia określonych aktów.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił jego rodzaju. Zasadnym jest w tym celu sięgnięcie do przepisów u.s.g., gdzie przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102), co istotne przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest

zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP).

Podstawą materialnoprawną zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego jest art. 11a ust. 5 ustawy, który stanowi, że program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków, a koszty jego realizacji ponosi gmina.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ustawodawca dokonał wyraźnego wyodrębnienia obligatoryjnych (art. 11a ust. 2 pkt 1-8 i ust. 5 ustawy), jak i fakultatywnych (art. 11 a ust. 3 ustawy) elementów/przedmiotów regulacji, które odpowiednio muszą lub mogą znaleźć się każdorazowo w przyjmowanym programie. Oznacza to zarazem, że tak określone upoważnienie ustawowe będzie miało podstawowe znaczenie przy dokonywaniu kontroli podjętej na jego podstawie uchwały, gdyż będzie wyznaczało granice dopuszczalnej regulacji. Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego na podstawie i w granicach zawartych w ustawie oraz nie wykraczała poza zakres tego upoważnienia. Dlatego też w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie stanowi naruszenie normy upoważniającej, a więc powinno być kwalifikowane jako naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego, a w związku z tym istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1873/07, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2016 r., sygn. akt II FSK 3529/15, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 3132/13). Ponadto, nie budzi wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu wyłącznie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Podkreśla się przy tym, że uzupełnieniem wskazanych powyżej unormowań jest art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy, musi mieć zatem na względzie, iż akt ten powinien być wydany

nie tylko na podstawie ustawy, ale i w granicach w niej przewidzianych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 3132/13). Tym samym, w ocenie Sądu, jako niedopuszczalne (niezgodne z prawem) uznać należy, z jednej strony „wykroczenie” przez radę gminy poza zakres upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony nieokreślenie w podejmowanej uchwale tych elementów, które na mocy stosownego upoważnienia ustawowego zostały w nim określone jako obligatoryjne niewyczerpanie zakresu upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 1474/17).

W Programie chodzi o to by szacunkowo przypisać kwoty na realizację konkretnych zadań z niego wynikających oraz ewentualnej rezerwy, a tym samym dookreślenie sposobu wydatkowania środków, które nie powinno nastroczać nadmiernych trudności (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2022 r. sygn. akt II SA/Bk 700/22).

Przyjęcie ustalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań Programu i jej powiązanie z konkretnym sposobem wydatkowania umożliwi ich wykonanie. Nawet w sytuacji, gdy kwota nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich potrzeb, to i tak w Programie należy rozdzielić posiadane środki finansowe na wszystkie zadania tak, aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na poszczególne cele (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/OI 1075/21). Nadto, o ile zgodzić się należy, że precyzyjne określenie w ramach Programu wysokości środków przeznaczanych na poszczególne cele może być trudne, to jednak szacunkowe przypisanie wartości na realizację konkretnych zadań, a tym samym dookreślenie sposobu ich wydatkowania, nie powinno nastroczać nadmiernej trudności (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 154/21). Użyty przez ustawodawcę zwrot „sposób wydatkowania” środków finansowych, oznacza przedstawienie w Programie jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele oraz założenia i związane z nimi zadania. Czym innym jest bowiem wskazanie sposobu realizacji celów Programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobu ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami Programu. Przez określenie sposobów wydatkowania

należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów Programu. Dyspozycję art. 11a ust. 5 ustawy narusza jedynie pozostawianie swobody w zakresie sposobu wydatkowania środków, względnie precyzowanie tegoż sposobu w formie konsensualnej, tj. w zawieranych odrębnie umowach. Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi priorytetami (por. wyroki NSA: z dnia 14 czerwca 2017 r. sygn. II OSK 1001/17; z dnia 6 lipca 2020 r. sygn. akt II OSK 703/20; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 czerwca 2023 r. sygn. akt II SA/Ke 305/23). Bezspornie Program ma istotne znaczenie informacyjne dla mieszkańców, którzy mogą się dowiedzieć z niego kto na terenie gminy prowadzi schronisko, gospodarstwo rolne, czy też jest podmiotem zobowiązanym do całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku różnorodnych zdarzeń z udziałem zwierząt (por. J. Bobrowicz, „Kwalifikacja aktu normatywnego jako aktu prawa miejscowego - na przykładzie uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt”. Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka - z 2012 r. Nr 4, s. 44).

W świetle powyższych rozważań stwierdzić przyjdzie, że sformułowanie „nie większej niż” użyte w Programie stanowi określenie kwoty maksymalnej i pozwala przyjąć, że podjęta w formie uchwały regulacja nie jest fikcyjna i praktycznie umożliwia wykonanie poszczególnych zadań. Potwierdza to także liczne orzecznictwo sądów administracyjnych, przyjmujące stosunkowo dużą dowolność w określeniu poszczególnych kwot przypisanych konkretnym zadaniom, które podano w ustawie. Mogą to być zatem kwoty minimalne, maksymalne czy też widełkowe (por. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 czerwca 2023 r. sygn. akt II SA/Ke 334/23). Z kolei, usunięcie z Programu sformułowania „nie większej niż” spowodowałoby, że konkretne zadanie zawiera kwotę na jego realizację i to w maksymalnie możliwej wysokości. Biorąc pod uwagę to, że kwoty przypisane danym zadaniom stanowią kwoty szacunkowe, takie działanie byłoby nieuprawnione. Takie ujęcie uchwały nie byłoby także czytelne dla jej odbiorców, tj. mieszkańców gminy i organizacji pozarządowych. Nadto, organ nadzoru zarówno w rozstrzygnięciu nadzorczym, jak i odpowiedzi na skargę wspomina właśnie o kwotach widełkowych, które w istocie od

sformułowanie „nie większej niż” różni się tylko tym, że wskazują dodatkowo minimalną kwotę na konkretne zadanie. Wobec tego założyć należy wariant, że w ciągu całego roku 2023 nie pojawi się sytuacja, która umożliwi wykorzystanie w całości środków przewidzianych na konkretne zadanie a więc maksymalnych. Wówczas zakwestionowane sformułowanie daje większą elastyczność w wydatkowaniu środków, bowiem nie określa nawet minimalnej kwoty jaką należy wydatkować na konkretny cel. Nadto, o ile Rada Gminy uchwalając Program bazuje na danych historycznych z zakresu realizacji środków przeznaczonych na te cele w latach ubiegłych i porusza się w kwocie przewidzianej własnym budżetem, to jednak nie jest w stanie szczegółowo przewidzieć potrzeb koniecznych do jego realizacji, a nawet ma tylko przypuszczalną wiedzę w tym zakresie.

Należy przy tym wyrazić stanowisko, że nadmierna, wysoce szczegółowa regulacja, do której zmierza organ nadzoru, nie jest jednoznaczna z wypełnieniem delegacji ustawowej.

Powiązanie kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania lub podmiotem realizującym wymienione w sposób enumeratywny powierzone mu zadania, pozwala przyjąć, że uchwalony Program nie jest fikcją i umożliwia faktycznie wykonanie poszczególnych i różnorodnych zadań (por. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1001/17 i wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 1437/22).

Mając na uwadze powyższe skarżąca, podejmując zakwestionowaną w części zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym uchwałę, nie dopuściła się istotnego naruszenia prawa, dlatego Sąd, działając na podstawie art. 148 p.p.s.a., uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, o czym orzeczono w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Powołane wyżej orzecznictwo dostępne jest w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, pod adresem internetowym <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

